



JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CUCUTA
San José de Cúcuta, veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 54-001-33-40-007-2017-00460-00
Demandante: Club de Cazadores S.A.
Demandado: Instituto geográfico Agustín Codazzi IGAC
Medio de control: Nulidad

Revisada la solicitud de Medida Cautelar de suspensión provisional presentada por el demandante y vencido el término de traslado otorgado a la demandada Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -, se resuelve su procedencia conforme a las siguientes consideraciones:

1. ANTECEDENTES

1.1. De la demanda de Nulidad:

- El representante legal del Club de Cazadores S.A. a través de apoderado, presentó demanda mediante del medio de control de Nulidad, con el fin de que se declare la nulidad de las Resoluciones No. 54-001-4511-2016, No. 54-001-4521-2016, No. 54-001-4519, No. 54-001-4515-2016-2016 y No. 54-001-4506-2016 del 22 de diciembre de 2016, que fueron proferidas con el propósito de revocar la resoluciones número 54-001-001-557-2013, 54-001-0559-2013, 54-001-0560-2013, 54-001-0561-2013 y 54-001-0562-2013 del 19 de julio de 2013, proferidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- Regional Norte de Santander.
- La presente acción se admitió mediante auto de fecha 09 de marzo de 2018 y en proveído por separado se ordenó correr traslado de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la parte demandante, realizándose las notificaciones establecidas en la ley. Vencido el término del traslado a la entidad el día 9 de mayo de 2018, se procede a decidir la respectiva solicitud.

1.2. De la solicitud de medida cautelar:

En escrito separado el apoderado de la sociedad demandante presenta la solicitud de suspensión provisional en los siguientes términos:

*PRIMERA: Que se decrete la suspensión provisionalmente y durante el transcurso del proceso de la resoluciones **No. 54-001-4511-2016, No. 54-001-4521-2016, No. 54-001-4519, No. 54-001-4515-2016-2016 y No. 54-001-4506-2016** del 22 de diciembre de 2016, que fueron proferidas con el propósito de revocar la resoluciones **No. 54-001-0557-2013, 54-001-0559-2013, 54-001-0560-2013, 54-001-0561-2013 y 54-001-0562-2013** del 19 de julio de 2013, proferidas en debida forma por el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI "IGAC"** y cuya suspensión es indispensable por cuanto con su existencia afectan la seguridad jurídica, puesto que no son compatibles ni legales de acuerdo con los elementos expuestos de índole técnico, así como, ineficaces respecto de la ausencia absoluta de consentimiento alguno por parte de la sociedad anónima club de cazadores para que procediera dicha revocatoria, y aunado a que no obra actuación judicial o administrativa alguna que invoque o*

decrete la nulidad de las mismas, Razón por la cual se predicen ejecutorias y vigentes al tenor de la normatividad aplicable al presente caso.

SEGUNDA: Que además se atienda como criterio para la suspensión provisional durante el transcurso del proceso de la resoluciones No. 54-001-4511-2016, No. 54-001-4521-2016, No. 54-001-4519, No. 54-001-4515-2016-2016 y No. 54-001-4506-2016 del 22 de diciembre de 2016 que fueron proferidas con el propósito de revocar la resoluciones No. 54-001-0557-2013, 54-001-0559-2013, 54-0010 560-2013, 54-001-0 561-2013 y 54-001-0562-2013 del 19 de julio de 2013, proferidas en debida forma por el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI "IGAC"**; para lo cual incurrieron en la reproducción ilegal de actos anulados que fueron proferidos para el mismo propósito y que se revocaron por la misma entidad mediante resolución del recurso de apelación interpuesto, y que se observa en las siguientes actuaciones administrativas:

1. Resolución número 54-001-41 78-2016 del 19 de diciembre de 2016.

REVOCAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PROFERIDOS DENTRO DE LA PRESENTE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CATASTRAL ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRAN LOS RESOLUCIONES número 54-001-6115-2014 de fecha 20-12-2014 QUE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO PREVIO AL DE ALZADA. Y la resolución número 54-001-46 53 de 2014 del 27-10-2014 QUE ORIGINÓ EL PRESENTE TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

2. Resolución número 54-001-4242-2016 del 19 de diciembre de 2016.

REVOCAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PROFERIDOS DENTRO DE LA PRESENTE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CATASTRAL ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRAN LAS RESOLUCIONES número 54-001-5899-2014 de fecha 19-12-2014 QUE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO PREVIO AL DE ALZADA. Y la resolución número 54-001-4769 de 2014 del 06-11-2014 QUE ORIGINÓ EL PRESENTE TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

3. Resolución número 54-001-4277-2016 del 19 de diciembre de 2016.

REVOCAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PROFERIDOS DENTRO DE LA PRESENTE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CATASTRAL ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRAN LAS RESOLUCIONES número 54-001-6116-2014 de fecha 20-12-2014 QUE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO PREVIO AL DE ALZADA. Y la resolución número 54-001-4818 de 2014 del 06-11-2014 QUE ORIGINÓ EL PRESENTE TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

4. Resolución número 54-001-4297-2016 del 19 de diciembre de 2016.

REVOCAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PROFERIDOS DENTRO DE LA PRESENTE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CATASTRAL ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRAN LAS RESOLUCIONES número 54-001-6117-2014 de fecha 20-12-2014 QUE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO PREVIO AL DE ALZADA. Y la resolución número 54-001-4867 de 2014 del 06-11-2014 QUE ORIGINÓ EL PRESENTE TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

5. Resolución número 54-001-4298-2016 del 19 de diciembre de 2016.

REVOCAR LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PROFERIDOS DENTRO DE LA PRESENTE ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA CATASTRAL ENTRE LOS QUE SE ENCUENTRAN LAS RESOLUCIONES número 54-001-5986-2014 de fecha 20-12-2014 QUE RESUELVE EL RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO PREVIO AL DE ALZADA. Y la resolución número 54-001-4818 de 2014 del 12-11-2014 QUE ORIGINÓ EL PRESENTE TRÁMITE ADMINISTRATIVO.

TERCERA: Que se ordene a la entidad demandada cumplir las órdenes emanadas por su despacho, así como pagar todos los reconocimientos antes citados, en las condiciones y dentro de los términos señalados en los artículos 192 y siguientes del C.P.A.C.A.

1.3. Fundamentos de la solicitud de suspensión provisional.

Los argumentos de la parte actora para justificar la petición de suspensión provisional de las resoluciones demandadas son las siguientes:

- Sustento fáctico:

El apoderado de la de la sociedad demandante en síntesis expone como hechos y omisiones lo siguiente:

Que habiéndose solicitado avalúo por quien era el representante legal de la sociedad Club de Cazadores S.A. el 14 de junio de 2012, se inició trámite administrativo interno mediante el cual el IGAC decidió confirmar el avalúo existente de los predios de la sociedad y rechazar la solicitud de revisión elevada, por tal razón se interpusieron recursos de reposición y apelación, que fueron concedidos, situación que generó visitas y exigencias de parte de la entidad, que resolvieron previo al trámite visita de zona y homogéneas para detectar error consistente en la sobrevaloración injustificada y desproporcionada del avalúo catastral y de los predios de la sociedad, resolviendo para el efecto la disminución del avalúo catastral de los predios de propiedad del Club de Cazadores, que dieron como resultado la expedición de la resoluciones de fecha 19 de julio de 2013, las que a consideración del apoderado demandante se encuentran y deberían estar generando efectos jurídicos, siendo estos revocados mediante los actos cuya suspensión se solicita.

En segundo lugar manifiesta que las resoluciones de las cuales se pretende la suspensión provisional del 22 de diciembre del año 2016, no podrían estar generando efectos jurídicos de ninguna índole para el caso que nos ocupa, aún más cuando no se trata de rectificación de linderos y/o áreas del predio en cuestión lo que nos ubica en el plano de la violación al debido proceso, acceso a la administración pública, derecho a la igualdad, interpretación lasciva por parte de la administración y el consecuente rompimiento el equilibrio frente a las cargas públicas, lo que generaría un daño antijurídico por parte de la entidad accionada al expedir la resoluciones aquí acusadas. Con esto afirma el apoderado que cumple con la totalidad de los requisitos para decretar las medias cautelares, por cuanto la suspensión provisional de los efectos procede, vista la violación de las disposiciones invocadas tanto en la demanda, en la solicitud surgiendo una y otra del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de la prueba allegada con la solicitud.

Adiciona que, la demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho, que su poderdante ha demostrado plenamente la titularidad de los derechos invocados y violados por la demandada, que tanto la acción principal como en la actual solicitud de medida cautelar se han presentado los documentos y argumentos que permiten concluir, mediante el juicio de ponderación de intereses, que resultaría para su poderdante más gravosa la continuidad de los efectos de los actos acusados tratándose entonces de un perjuicio irremediable el hecho de continuar surtiéndose los efectos nocivos de los actos acusados a pesar de estar reproduciendo actos anulados y no contar con el consentimiento previo del administrado contra quien se refieren dichos actuaciones.

Por último agrega que con el actuar de la entidad demandada no se inició trámite disciplinario contra funcionarios inmersos en la elaboración, aprobación y suscripción de dichas resoluciones, así como la sustracción absoluta de mandar sus propios actos, dejando entonces configurado el accionar ligero y desproporcionado de la entidad demandada al proferir y comunicar al ente territorial las resoluciones del 22 de diciembre de 2016, causando un daño antijurídico a la Sociedad puesto que han puesto de manera exagerada y súbitamente alto, por tanto ésta no ha podido acudir con la cancelación oportuna es obligaciones impositivas.

- **Sustento fáctico especial:**

Señala que como precedente directo del presente trámite se deben atender las actuaciones administrativas contenidas en las I) Resoluciones No. 54-001-46 53-2014 del 27 de octubre de 2014 y No. 54-001-61 15-2014 del 20 de diciembre de 2014; II) La resoluciones No. 54-001-4769-2014 del 6 de noviembre de 2014 y No. 54 001-5899-2014 del 19 de diciembre de 2014 III) las resoluciones No. 54-001-4818-2014 del 6 de noviembre de 2014 y No. 54-001-6116-2014 del 20 de diciembre de 2014; IV) las resoluciones No. 54-001-4867-2014 del 6 de noviembre de 2014 y No. 54-001-6117-2014 del 20 diciembre de 2014; v) las resoluciones No. 54-001-4868-2014 del 12 diciembre de 2014 y No. 54 001-5986-2014 del 20 de diciembre de 2014, pues considera que estas actuaciones afectaron en su momento los mismos predios del demandante mediante idéntica actuación a la que aquí se ataca, y que para el presente caso supieron duplicar o reproducir por el funcionario responsable del área de conservación del IGAC - Territorial Norte de Santander -, aún cuando mediante resoluciones que resolvieron el recurso de apelación se determinaron las que fueron señaladas en el numeral anterior, sin que mediara el consentimiento de la demandada para que se diera la revocatoria.

- **Fundamentos de derecho:**

Se señalan como fundamentos normativos que sustentan la medida cautelar los siguientes:

Inicialmente señala los artículos 137, 162 a 164 y 168, 231 y las siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; ley 223 de 1995, ley 1450 de junio de 2011, ley 1437 de 2011, Resolución 070 del IGAC del 2011, Resolución 20 del IGAC sobre avalúos, Instrucción Administrativa Conjunta del IGAC N° 1 y Supernotariado N° 11 del 20 de mayo de 2010 y demás normas concordantes.

- **Normas violadas con los actos administrativos demandados.**

El apoderado señala que se violaron las siguientes normas de carácter constitucional y legal:

- Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 6, 25, 53, 504, 113, 121, 123, 124, 125, 189-14 de la Constitución Nacional. En el escrito de demanda se desarrollan los 5 primeros artículos citados y el 121 de la C.N., de los demás artículos no se hace confrontación de normas.

- Artículos 44 y 45; 93 y 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Solo se transcriben los artículos en la solicitud de medida.
- Ley 223 de 1995, ley 1450 de junio de 2011, ley 1437 de 2011, Resolución 070 del IGAC del 2011, Resolución 20 del IGAC sobre avalúos, Instrucción Administrativa Conjunta del IGAC N° 1 y Supernotariado N° 11 del 20 de mayo de 2010 y demás normas concordantes. Solo se enuncian las resoluciones.-
- Transcribe el artículo 44, 93 y 97 de la ley 1437 del 2011.

1.4. De la posición de la entidad demandada: (fl. 11-23 Cuaderno de medidas cautelares).

La parte accionada en escrito allegado al plenario y mediante el cual descurre el traslado oportunamente, en síntesis señala que se opone a la solicitud impetrada por la parte actora con fundamento en las siguientes consideraciones de hecho y de derecho:

A su entender, señala que la fundamentación de la petición hecha por la parte actora corresponde a el quebrantamiento de las normas superiores por parte de los actos acusados así, primero por reproducir actos anulados y segundo por no contar con el consentimiento previo del administrado contra quien se profieren dichas actuaciones.

En cuanto a lo primero manifiesta que el apoderado de la entidad respecto de los actos que señala la parte actora, no acompaña copia de la providencia debidamente ejecutoriada de los actos administrativos que según su dicho fueron reproducidos y que fueron anulados. Por parte de la entidad demandada señala que se tiene pleno conocimiento que, en ningún momento se han reproducido actos administrativos que hayan sido anulados por las autoridades Judiciales.

Respecto de la segunda acusación, es decir, la de no contar con el consentimiento previo del administrado contra quien se profieren dichas actuaciones se tiene que la expedición de los actos acusados, resoluciones del 22 de diciembre de 2016, se expiden como consecuencia de la facultad oficiosa otorgada a la entidad demandada por la ley en su artículo 93 y siguientes de la ley 1437 de año 2011.

Todos y cada uno de los citados actos administrativos fueron debidamente notificados a la parte actora con el fin de que ejerciera su derecho a la defensa interponiendo los recursos que consideraran eran necesarios, para lo cual aporta citación para notificación personal y la respectiva notificación por aviso que se anexa, recibida el día 19 de enero de 2017.

Por otra parte el apoderado recuerda que en el caso en concreto se trata de un proceso de simple nulidad, donde la parte actora según la demanda, no actúa como directo interesado, que no pretende restablecimiento del derecho alguno; sin embargo su petición de media cautelar apunta que sea efectivamente favorecida su situación respecto al valor que cancelar por concepto del impuesto predial, situación que obligaría cumplir con lo ordenado por la parte final del primer párrafo del artículo 239 de la ley 1437 del año 2011.

Agrega en la oposición el apoderado de la entidad demandada que, la parte actora no cumple con este requisito por la sencilla razón que su cumplimiento acarrea de inmediato la develación del motivo de la petición de medida cautelar, que no es otro sino el que le sea reconocido, previamente al eventual fallo a favor, el restablecimiento del derecho que considera conculcado con la expedición de los actos acusados.

Señala que el artículo 137 de la ley 1437 del año 2011, ordena expresamente que excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos, primero cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjera el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

En el presente caso agrega que en el evento de darse la sentencia de nulidad a favor de las pretensiones de la demanda, se produce o genera de manera inmediata el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante como lo es la vigencia de los actos administrativos revocados por la resoluciones del 22 de diciembre del año 2016.

Por otra parte con la expedición de la sentencia que favorezca los intereses de la parte actora, se produce el restablecimiento de derecho subjetivo, lo cual no permite la ley, por lo anterior no debe concederse la suspensión pretendida ya que sería un reconocimiento previo del mismo.

Concluye el apoderado que los procesos declarativos de simple nulidad no hay cabida para las medidas cautelares-suspensión de los efectos de los actos administrativos demandados-que, previamente a la culminación procesal, de una manera u otra, amparen o generen el restablecimiento automático del derecho subjetivo de la parte peticionaria.

Solicita por todo lo anterior negar la medida cautelar por causal de improcedencia del artículo 137.

2. CONSIDERACIONES

2.1. De la medida cautelar solicitada.

El artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 señala las diferentes medidas cautelares que pueden decretarse:

***“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:*

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas

que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente. (Negrilla fuera del texto original)"

Para el Despacho resulta importante destacar que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento

2.2. La suspensión provisional de los actos administrativos, como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo.

En el marco de las diversas medidas cautelares instauradas en el procedimiento contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Nacional y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del demandante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad.

En consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos¹. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un juzgamiento provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho².

Conforme con los anteriores argumentos, cabe afirmar que la suspensión provisional como medida cautelar diseñada para el procedimiento contencioso administrativo procede, a petición de parte, "cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de pruebas allegadas con la solicitud", figura que ha sido ampliamente definida en

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 18 de julio de 2002, exp. 22477, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

² SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo, T.III, 3ª reimp., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.482.

cuanto a su contenido y procedencia por la jurisprudencia de la Sala Plena del Consejo de Estado³ en los siguientes términos:

“... En efecto, la figura de la suspensión provisional es una medida cautelar de raigambre constitucional, de estricto carácter provisional, objetivo y accesorio, inherente a las funciones de control preventivo de la constitucionalidad y legalidad de los actos administrativos, atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativa que impide, previa decisión motivada de la autoridad judicial competente, que los actos de esta naturaleza que sean manifiestamente contrarios al orden jurídico continúen produciendo efectos mientras se decide de fondo en el proceso correspondiente sobre su constitucionalidad o legalidad, previniendo de esta manera el peligro que tal situación implica para el interés general de las instituciones y en particular para los asociados,⁴ por lo tanto, instrumento vital de carácter material consolidador de los presupuestos de la cláusula constitucional del Estado social de derecho...”

Es provisional porque su existencia es precaria toda vez que el pronunciamiento de la decisión final normalmente la extingue, sin olvidar que puede ser modificada o levantada en presencia de las circunstancias previstas por la ley; objetiva porque la decisión que la adopte debe fundarse en estrictas consideraciones de clara y evidente contradicción entre el acto administrativo y el ordenamiento jurídico superior, y no en consideraciones personales o subjetivas del juzgador; accesorio porque no constituye el centro del debate procesal y está sujeta a lo que disponga el fallo que ponga fin al proceso; y, finalmente, motivada porque siendo una decisión judicial, la garantía del debido proceso y el deber del sometimiento del juez al imperio de la ley, exigen una adecuada y suficiente exposición,⁵ argumentación y reflexión de las razones en que se fundamenta⁶ la manifiesta y ostensible infracción del ordenamiento jurídico por el acto administrativo impugnado.

En consecuencia, tal como lo ha sostenido esta Corporación,⁷ el hecho de exigirse una violación manifiesta para la procedencia de la suspensión provisional, no excluye en manera alguna la interpretación de la ley ni la debida y suficiente motivación por parte del juez de lo contencioso administrativo.

Ahora, la realización de esta actividad garantística de motivación no implica romper las fronteras de una medida cautelar para incursionar en la decisión de fondo.

De otro lado, esa manifiesta infracción debe establecerse a partir de la aplicación de alguna, o de ambas, de las metodologías indicadas en el inciso 2 del artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, esto es, de la confrontación directa del acto administrativo impugnado con el ordenamiento jurídico superior invocado como infringido, o también, mediante la confrontación del acto administrativo impugnado con el texto de los documentos aducidos con la solicitud que por sus características o contenidos normativos permitan establecer lo manifiesto de la infracción al ordenamiento jurídico.

En síntesis, para la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo resulta imprescindible que la vulneración del ordenamiento jurídico sea evidente, ostensible o notoria, vulneración que se pone en evidencia por medio de cualquiera de las dos metodologías antes mencionadas, esto es, el juez debe llegar a esa conclusión realizando un cotejo directo entre el acto administrativo

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 22 de marzo de 2011, CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Exp. 38.924.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-977 de 1992.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-064 de 2010.

⁶ Artículo 303 del C. P. C. que desarrolla los artículos 29, 228 y 230 de la Constitución, aplicable por remisión del artículo 267 del C. C. A.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 27 de Mayo de 2009, (Expediente 36.476).

demandado y las normas que se invocan como transgredidas o mediante el análisis de los documentos presentados con la solicitud.

Finalmente, entre la norma que se dice vulnerada y el acto administrativo acusado debe existir una situación de subordinación jurídica, pues de no existir, la medida cautelar se tornaría improcedente ya que no se configuraría la manifiesta infracción a la que se refiere expresamente el artículo 152.2 el C. C. A.”

2.3. Requisitos de la solicitud de suspensión provisional.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo regula la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos, en los siguientes términos:

“Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Artículo 231. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.
(...)”

De la normativa en cita, se deducen como requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar que I) sea solicitada por el demandante, II) procede cuando existe una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y, III) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe acreditarse, de manera sumaria los perjuicios que se alegan como causados por los actores.

Ahora bien, bajo los supuestos legales referidos y para determinar sobre la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados se procederá a efectuar el análisis de los cargos invocados por el actor, para así determinar si en el presente asunto se vislumbra una infracción evidente u ostensible de las normas superiores cuya transgresión se alega.

2.4. Del caso en concreto

Procede el Despacho a realizar la verificación del cumplimiento de los requisitos que establece la Ley para decretar o no la medida cautelar solicitada:

- **La suspensión provisional de los efectos del acto administrativo procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado.**

Manifiesta la parte demandante que las resoluciones de las cuales se pretende la suspensión provisional del 22 de diciembre del año 2016, No. 54-001-4511-2016, No. 54-001-4521-2016, No. 54-001-4519-2016, No. 54-001-4515-2016 y No. 54-001-4506-2016, mediante las cuales el IGAC realiza unos cambios en el catastro del municipio

de Cúcuta y para el efecto revoca las anteriores resoluciones No. 54-001-0557-2013, No. 54-001-0559-2013, No. 54-001-0560-2013, No. 54-001-0561-2013 y No. 54-001-0562-2013, no podrían estar generando efectos jurídicos de ninguna índole para el caso que nos ocupa, alegando que se ubican en la violación al debido proceso, acceso a la administración pública, derecho a la igualdad, interpretación lasciva por parte de la administración y el consecuente rompimiento el equilibrio frente a las cargas públicas, lo que generaría un daño antijurídico por parte de la entidad accionada al expedir la resoluciones aquí acusadas.

El apoderado señala que se violaron las siguientes normas de carácter constitucional y legal:

- Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 6, 25, 53, 54, 113, 121, 123, 124, 125, 189-14 de la Constitución Nacional. En el escrito de demanda se desarrollan los 5 primeros artículos citados que corresponden a principios constitucionales y el 121 de la C.N., de los demás artículos no se hace confrontación de normas.

Cita el artículo 121 de la C.N. que prevé que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Lo anterior por cuanto considera que es la consagración del principio de legalidad que fue vulnerado abiertamente, pues los actos acusados desconocen las resoluciones que previamente habían otorgado los derechos a un avalúo justo y proporcionado a los predios de su mandante.

Agrega que el IGAC no puede seguir cometiendo errores, manteniendo en el tiempo sin que nada pase y luego, hacer las correcciones, que sea el contribuyente que en este caso sea quien debe atender los costos desproporcionados, dejando en clara desventaja los derechos consolidados y el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas.

Sintetiza la petición en el convencimiento de que las unidades se le debe aplicar el criterio Fitto y Corvini que señala la Resolución 620 del IGAC y que de alguna forma es el espíritu del manual de de reconocimiento de la entidad.

El apoderado hace observaciones acerca de la forma en la que se deben determinar los avalúos indicando que no pueden imponerse valores de manera discriminada unos con todo el rigor de lo comercial y otro con la tolerancia de los avalúos masivos. Las áreas catalogadas como tierras ociosas, deben clasificarse como lo que están permitiendo; la clasificación de las matrículas inmobiliarias deben corresponderse con cada matrícula catastral.

Arguye que la actuación del IGAC implica que los actos dictados y mediante los cuales inclusive en su parte resolutive no menciona el dato administrativo, sin embargo sí modifica el predio de la referencia, no en área y linderos, sino en su avalúo afectando el ritual procesal, dado que utiliza la figura de rectificaciones para efectuar modificaciones de tipo revocatoria directa, visto que no afectan su sentido estricto la naturaleza de la entidad que profiere el acto, visto que no trata de área y linderos como puntualmente lo señala instrucción administrativa No. 01 del IGAC y Supernotariado No. 11 del 20 de mayo del año 2010.

- Artículos 44 y 45; 93 y 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Solo se transcriben los artículos en la solicitud de medida cautelar, los cuales corresponden al procedimiento administrativo general, *Art. 44 Decisiones Discrecionales*, *Art. 45. Correcciones por errores formales*, *Art. 93. Causales Revocatoria Directa* y *Art. 97. Revocatoria de Actos de Carácter particular*.
- Ley 223 de 1995, ley 1450 de junio de 2011, ley 1437 de 2011, Resolución 070 del IGAC del 2011, Resolución 20 del IGAC sobre avalúos, Instrucción Administrativa Conjunta del IGAC N° 1 y Supernotariado N° 11 del 20 de mayo de 2010 y demás normas concordantes. Solo se enuncian las resoluciones, pero no se hace confrontación directa de los actos con las normas enunciadas. Así mismo las resoluciones no fueron aportadas con la demanda, ni con la solicitud de medida cautelar.
- Transcribe el artículo 44, 93 y 97 de la ley 1437 del 2011 del que ya se hizo antes mención.

Adiciona que, la demanda se encuentra razonablemente fundada en derecho, que se ha demostrado plenamente la titularidad de los derechos invocados y violados por la demandada, que tanto la acción principal como en la actual solicitud de medida cautelar se han presentado los documentos y argumentos que permiten concluir, mediante el juicio de ponderación de intereses, que resultaría para su poderdante más gravosa la continuidad de los efectos de los actos acusados tratándose entonces de un perjuicio irremediable el hecho de continuar surtiéndose los efectos nocivos de los actos acusados a pesar de estar reproduciendo actos anulados y no contar con el consentimiento previo del administrado contra quien se refieren dichas actuaciones.

Por último agrega que con el actuar de la entidad demandada al proferir y comunicar al ente territorial la resoluciones del 22 de diciembre de 2016 de las que se solicita su suspensión, se causa un daño antijurídico a la Sociedad ya que han modificado de manera exagerada y súbitamente alto el avalúo catastral, y esta no ha podido acudir con la cancelación oportuna de obligaciones impositivas.

Se deja constancia que fue solicitado por el apoderado que se ordene a la entidad demandada cumplir las órdenes emanadas por el despacho, así como pagar todos los reconocimientos antes citados, en las condiciones y dentro de los términos señalados en los artículos 192 y siguientes del C.P.A.C.A.

- **Oposición de la entidad en el caso concreto:**

Señala que la fundamentación de la petición hecha por la parte actora corresponde a el quebrantamiento de las normas superiores por parte de los actos acusados por reproducir actos anulados y por no contar con el consentimiento previo del administrado contra quien se profieren dichas actuaciones, indicando que no hay providencias declarando la nulidad de dichos actos administrativos; en cuanto a no contar con el consentimiento previo del administrado contra quien se profieren dichas actuaciones, se tiene que la expedición de los actos acusados, resoluciones del 22 de diciembre de 2016, se expiden como consecuencia de la facultad oficiosa otorgada a la entidad demandada por la ley 1437 de año 2011 en su artículo 93.

Por otra parte, pone de presente que todos y cada uno de los citados actos administrativos fueron debidamente notificados a la parte actora con el fin de que ejerciera su derecho a la defensa interponiendo los recursos que considerara eran necesarios, aportándose la citación para notificación personal y la respectiva notificación por aviso que se anexa, recibida el día 19 de enero del año 2017⁸.

Por otra parte recuerda que se trata de un proceso de siempre nulidad, donde la parte actora no pretende restablecimiento del derecho alguno; sin embargo su petición de medida cautelar apunta que sea favorecida la situación, respecto al valor que cancelar por concepto del impuesto predial de acuerdo a los avalúos catastrales de los predios de la sociedad demandante, situaciones que obligaría cumplir con lo ordenado por la parte final del primer párrafo del artículo 239 de la ley 1437 del año 2011, lo que no ocurre pues considera que su cumplimiento acarrearía de inmediato la develación del motivo de la petición de medida cautelar, que no es otro sino el que le sea reconocido, previamente al eventual fallo a favor, el restablecimiento del derecho que considera conculcado con la expedición de los actos acusados.

3. Decisión del Despacho

Efectuada la confrontación directa del texto de los actos acusados, con las normas invocadas en la solicitud de suspensión provisional, el Despacho observa que en este estado procesal, no aparece una violación de las disposiciones invocadas, luego no se cumple con el requisito de procedencia que exige el artículo 231 del CPACA.

De lo señalado en la demanda y la solicitud de medida cautelar, no es posible establecer las presuntas violaciones en las que, a juicio del actor, incurrió el IGAC al proferir las resoluciones demandadas, que hagan necesario en este estado del proceso y de manera preventiva decretar la medida cautelar.

Al respecto el Despacho concluye lo siguiente:

- La pretensión procesal del demandante al acudir a la jurisdicción se limita sólo a impugnar la legalidad de los actos administrativos demandados, razón por la cual se reconoce el interés por el orden jurídico, no obstante el hecho de que no se suspendan provisionalmente los actos demandados no genera una privación del acceso a la administración de justicia, pues al no pretenderse un restablecimiento del derecho, y ser los actos demandados de carácter particular, el análisis de fondo se realizará en sentencia, en donde se decidirá si hubo vulneración al debido proceso, al acceso a la administración pública, derecho a la igualdad, interpretación lasciva por parte de la administración y el consecuente rompimiento el equilibrio frente a las cargas públicas, que son invocados por el actor, ya que no se encontró que se estuviera generando tal afectación de la sola confrontación de las normas y pruebas aportadas, de tal manera que será en la sentencia del presente medio de control, en la que se realizará ése análisis, lo anterior acompasándose con la decisión del Tribunal Administrativo de Norte de Santander de fecha 27 de abril del año 2017, providencia en la cual se revocó la

⁸ Folios 21 a 23 del cuaderno de medidas cautelares.

orden de suspensión provisional del acto decretada por este Despacho, en un proceso de nulidad y restablecimiento del Derecho.⁹

- De los actos administrativos demandados, así como de las resoluciones Aportadas y que sirven de fundamento a la solicitud, se observa que la modificación que se hace con las resoluciones demandadas, no modifica el avalúo que se definió en los recursos de apelación que fueron resueltos, tal y como se aprecia de las resoluciones aportadas, de tal manera que no comprende el Despacho, a pesar de que no se pretende un restablecimiento del derecho, que la parte demandante manifieste que con las resoluciones demandadas resultaría más gravosa la continuidad de los efectos de los actos acusados tratándose entonces de un perjuicio irremediable, el hecho de continuar surtiéndose los efectos nocivos de los actos acusados, a pesar de estar reproduciendo actos anulados y no contar con el consentimiento previo del administrado contra quien se refieren dichas actuaciones; así mismo señalar que se generaría un daño antijurídico a la sociedad demandante, puesto que el avalúo ha sido fijado de manera exagerada y súbitamente alto y por tal razón, la demandante no ha podido acudir con la cancelación oportuna de obligaciones impositivas, refiriéndose al pago del impuesto predial.

- Por último observa el despacho que tal y como lo acreditó el apoderado de la entidad demandada en su traslado, se surtió el trámite para lograr la notificación de las resoluciones demandadas, citándose de manera personal y posteriormente por aviso con copia de las resoluciones el día 19 de enero del año 2017, sin que se hubiera presentado oposición a las mismas, tal y como lo manifiesta el apoderado en el traslado.

Por su parte el apoderado de la sociedad demandante, a pesar de demandar las resoluciones a que se ha hecho referencia, manifiesta en la demanda, que el Club de Cazadores S.A no fue notificado en debida forma de éstas y por tanto no propuso los recursos del agotamiento de la vía administrativa. Circunstancias éstas que permiten al Despacho al confrontarse con las normas invocadas, no encontrarse una clara violación del derecho al debido proceso, en esta etapa del proceso, y por tanto se hace necesario un análisis de fondo que es propia de la sentencia.

En consecuencia de lo anteriormente expuesto, es necesario realizar un estudio de fondo e integral del alcance y finalidad de las normas que regulan la materia, para determinar en este caso, si como lo considera la parte demandante, hubo vulneración al debido proceso, al acceso a la administración pública, derecho a la igualdad, interpretación lasciva por parte de la administración y el consecuente rompimiento el equilibrio frente a las cargas públicas por parte del IGAC.

El anterior estudio corresponde hacerse al momento de dictar sentencia y no en esta etapa procesal, en la cual el juez se limita a hacer la confrontación directa de las normas para verificar la existencia de la infracción que se alega, por este motivo no se accederá a decretar la medida provisional solicitada.

⁹ Tribunal Administrativo de Norte de Santander. Auto de fecha 27 de abril del año 2017. M.P. Dr. Carlos Mario Peña Díaz. Rad. 54001-33-33-006-2014-00644-01.

Por último se insiste en que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto este Despacho **RESUELVE:**

PRIMERO: NIÉGUESE la SUSPENSION PROVISIONAL solicitada.

SEGUNDO: RECONÓZCASE personería para actuar al profesional del derecho LUIS FRANCISCO RODRIGUEZ BLANCO, como apoderado del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI – IGAC-.

TERCERO: NOTIFÍQUESE la presente providencia por estado electrónico de conformidad con lo establecido en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

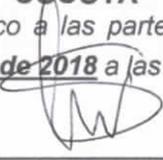

SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ
Juez

Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura



JUZGADO SEPTIMO ADMINISTRATIVO MIXTO DEL CIRCUITO DE CUCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha 24 de mayo de 2018, hoy 25 de mayo de 2018 a las 8:00 a.m., N° 25.


Secretaria